Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 289 Voortgezet Onderwijs

Nr. 335 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2016

Op 17 december 2015 heb ik u geïnformeerd over de voortgang van de vereenvoudiging van de bekostiging van het voortgezet onderwijs.[1] In deze brief heb ik tevens aangekondigd het voorgestelde model en de uitwerking van dit model in de praktijk breder te consulteren. Deze consultatieronde is inmiddels afgerond. In onderliggende brief informeer ik u over de opbrengsten hiervan. Daarnaast sta ik stil bij het vervolgproces van de vereenvoudiging van de bekostiging in het voortgezet onderwijs. Ten slotte ga ik, zoals toegezegd bij de afgelopen begrotingsbehandeling (Handelingen II 2015/16, nr. 18, items 4 en 11), in deze brief kort in op de modernisering van de bekostiging in het primair onderwijs.

Vormgeving van het nieuwe bekostigingsmodel in het voortgezet onderwijs

In mijn brieven van 17 april 2015 en 17 december 2015 heb ik toegelicht waarom ik voornemens ben de bekostiging in het voortgezet onderwijs te vereenvoudigen.[2] [3] De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de huidige bekostigingssystematiek zeer gedetailleerd is opgebouwd, met verschillende parameters. Deze parameters kunnen onbedoeld normstellend en daardoor sturend werken. Ook zorgt dit er voor dat het huidige bekostigingssysteem complex en ondoorzichtig is en ongewenste prikkels bevat. Bestuurders, schoolleiders, medezeggenschapsraden en toezichthouders hebben hier last van, bijvoorbeeld bij het plannen en inrichten van maatregelen om de gevolgen van leerlingendaling of leerlingengroei op te vangen. Een eenvoudiger en transparanter model draagt bij aan de begrijpelijkheid en voorspelbaarheid van de bekostiging en maakt de verantwoording daarover beter mogelijk.

---

[1] Kamerstuk 31 289, nr. 274
[2] Kamerstuk 31 289, nr. 233
[3] Kamerstuk 31 289, nr. 274

kst-31289-335
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Op basis hiervan heb ik in samenspraak met de VO-raad een vereenvoudigd bekostigingsmodel ontwikkeld dat drie parameters bevat: (1) een bedrag voor leerlingen in de onderbouw en leerlingen in de bovenbouw van het algemeen vormend onderwijs, (2) een hoger bedrag voor leerlingen in het praktijkonderwijs en leerlingen in de bovenbouw van het voorbereidend beroepsonderwijs en (3) een (beperkte) vaste voet per vestiging.[4]

Opbrengsten consultatie: steun voor vereenvoudiging, vraag om verfijning

De afgelopen periode heb ik benut voor een bredere consultatie van het voorgestelde, vereenvoudigde model. Dit heb ik niet alleen gedaan via de gebruikelijke internetconsultatie, maar ook door in gesprek te gaan met bestuurders, schoolleiders, controllers en andere betrokkenen. Hierdoor heb ik een beeld gekregen van hoe het voorgestelde model in de praktijk wordt ontvangen. Uit de consultatie blijkt allereerst dat het belang om de huidige bekostiging te vereenvoudigen wordt onderschreven. Daarnaast constateer ik dat de hoofdlijnen van het model en de hiervoor gehanteerde uitgangspunten op brede steun kunnen rekenen. De mensen die dagelijks te maken hebben met de huidige systematiek zien de vereenvoudiging als kans om de bekostiging transparanter en overzichtelijker te maken. Dit vind ik een belangrijk en positief signaal.

Tegelijkertijd blijkt uit de consultatie dat het nieuwe bekostigingsmodel en de implementatie daarvan op een aantal punten om verfijning vraagt. Het gaat om de volgende punten:

1. Het bekostigingsmodel in relatie tot leerlingendaling en het aanbod

Een belangrijk onderwerp bij de consultatieronde had betrekking op het voorgestelde, vereenvoudigde bekostigingsmodel in relatie tot leerlingendaling en het onderwijsaanbod. De schoolbesturen en schoolleiders hebben tijdens de gesprekken aangegeven dat het vereenvoudigde bekostigingsmodel er niet toe mag leiden dat een breed onderwijsaanbod in de regio niet langer kan worden geborgd. Specifiek is hierbij de zorg uitgesproken over het aanbod van het (technisch) vmbo. Men gaf aan dat het in stand houden van een breed aanbod van profielen niet realiseerbaar is wanneer hier (als gevolg van leerlingendaling) slechts enkele leerlingen gebruik van maken. Daar komt bij dat een aantal besturen en schoolleiders zich ook zorgen maakt over de omvang van de huidige, niet vereenvoudigde bekostiging. Deze zorgen neem ik zeer serieus. Niet voor niets heb ik recent toegezegd onderzoek te doen naar de bekostiging voor het technisch vmbo.[5] Hierover informeer ik uw Kamer voor het einde van 2016.

Over leerlingendaling in relatie tot het borgen van een breed onderwijsaanbod in de regio wil ik nog wel het volgende aantekenen. Leerlingendaling leidt er toe dat het huidige onderwijsaanbod op scholen en vestigingen niet zonder meer gehandhaafd kan blijven. In tijden van leerlingendaling verwacht ik van besturen dat zij in samenspraak met elkaar scherpe keuzes maken in het aanbod in de regio, op het niveau van

[4] Leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) ontvangen een basisbekostiging die gebaseerd is op de bekostiging voor vbo- of mavo-leerlingen. In aanvulling daarop ontvangen scholen voor lwoo-leerlingen, net als nu het geval is, aanvullende middelen voor zorg en ondersteuning. Deze systematiek wijzigt in de nieuwe bekostiging niet.

[5] In reactie op motie met Kamerstuk 30 079, nr. 66 van het lid Siderius.

bestuur, school en vestiging. Een breed onderwijsaanbod kan juist door deze regionale samenwerking worden geborgd.

Tegelijkertijd zou ik het onacceptabel vinden wanneer als gevolg van de vereenvoudiging van de bekostiging het onderwijsaanbod in de regio niet langer aansluit op regionale vervolgopleidingen en de arbeidsmarkt. Ik heb u reeds toegezegd dat ik dit jaar advies zal aanvragen bij de Onderwijsraad ten aanzien van de voor- en nadelen van het introduceren van een kleinescholentoeslag in het voortgezet onderwijs.[6] Gezien bovenstaande aandachtspunten wil ik deze adviesaanvraag verbreden. Ik wil aan de Onderwijsraad voorleggen welke mogelijke aanvullende maatregelen getroffen kunnen worden om in de voorgestelde nieuwe bekostiging rekening te houden met de ontwikkelingen rondom leerlingaantallen, ook in relatie tot dunbevolktheid. Daarbij wil ik vragen om specifiek te kijken naar de bekostiging van het (technisch) vmbo. Op deze manier vraag ik de Onderwijsraad te reflecteren op de toekomstbestendigheid van de voorgestelde nieuwe bekostigingssystematiek. De uitkomsten van dit advies neem ik mee in de verdere ontwikkeling en verfijning van het voorgestelde nieuwe bekostigingsmodel.

2. Het bekostigen op vestigingsniveau

Eén van de bekostigingsparameters in het voorgestelde, vereenvoudigde model betreft een vaste voet per vestiging. Tijdens de consultatieronde is besproken of het begrip «vestiging» op dit moment voldoende is afgebakend. Hierbij bleek dat dit in de praktijk nog niet altijd het geval is. Zo is bijvoorbeeld de vraag gesteld hoe in de voorgestelde nieuwe bekostiging om zal worden gegaan met twee schoolgebouwen die via een corridor worden verbonden. Worden in dergelijke gevallen één of twee vaste voeten verstrekt? Op basis van dergelijke vragen concludeer ik dat de afbakening van het begrip vestiging verder moet worden uitgewerkt, om de bekostiging beter aan te laten sluiten op de praktijk. De komende periode treed ik hierover met de VO-raad in overleg.

3. De overgangsregeling

Een laatste aandachtspunt uit de consultatie betrof de inrichting van de overgangsregeling. Hierbij stond de vraag centraal of de voorgestelde overgangsregeling van drie jaar besturen voldoende tijd biedt om in te spelen op het verwachte herverdeeleffect. Dit gold in het bijzonder voor besturen waar mogelijk sprake is van een stapeling van effecten. Hierbij kan worden gedacht aan de stapeling van de herverdeeleffecten van de vereenvoudiging van de bekostiging, de verevening passend onderwijs en autonome ontwikkelingen als leerlingendaling. Ik heb met een specifieke groep besturen gesproken over het tijdspad waarin zij deze verschillende effecten kunnen opvangen. Bestuurders waren hierin duidelijk: een langere overgangsregeling lost niet altijd het probleem op, maar helpt wel bij het opvangen van de herverdeeleffecten van de vereenvoudiging van de bekostiging. Ik sta hier positief tegenover. Ik vind het belangrijk dat besturen de mogelijkheid hebben om eventuele cumulerende effecten op te vangen. Daarom ga ik de komende periode met de VO-raad in overleg om een verlenging van de overgangsregeling verder uit te werken.

---

[6] In reactie op motie met Kamerstuk 34 226, nr. 11 van de leden Rog, Ypma, Bisschop en Siderius.

Vervolgproces vereenvoudiging van de bekostiging in het voortgezet onderwijs

Ik vind het vereenvoudigde bekostigingsmodel nog steeds een grote kans om de bekostigingssystematiek in het voortgezet onderwijs transparanter, voorspelbaarder en minder complex te maken. Ik heb geconstateerd dat hiervoor ook steun is bij diegenen die dit model uiteindelijk gaan gebruiken. Tegelijkertijd blijkt uit de consultatieronde dat een aantal elementen uit het voorgestelde model verder kan worden verfijnd. Deze vraag om verdere ontwikkeling en verfijning wil ik de komende periode mijn nadrukkelijke aandacht geven. Ik vind het belangrijk om aandachtspunten en mogelijke oplossingsrichtingen zorgvuldig te wegen, te toetsen en te bespreken, zodat het uiteindelijke model goed aansluit op de praktijk.

Ik ben er van overtuigd dat een secure uitwerking van deze punten het voorgestelde model verder versterkt en toekomstbestendig maakt. Ik verkies hierbij dan ook zorgvuldigheid boven snelheid. Dit leidt er toe dat het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging en modernisering WVO later aan uw Kamer zal worden aangeboden. De voorgestelde nieuwe bekostiging in het voortgezet onderwijs kan als gevolg daarvan niet – zoals eerder aangegeven – per 1 januari 2018 worden ingevoerd. Ik heb daarom besloten om mij, voor wat betreft implementatie van het nieuwe bekostigingsmodel, te richten op 1 januari 2019.

Modernisering van de bekostiging in het primair onderwijs

De modernisering van de bekostiging in het primair onderwijs bevindt zich op dit moment nog in een verkennende fase. In de afgelopen periode heb ik uitvoerig en constructief overleg met de PO-Raad gevoerd. Dit heeft geleid tot een mogelijk toekomstig model, waarbij de bekostiging zoveel mogelijk leerlingafhankelijk is, met toeslagen voor onderwijsachterstanden en dunbevolktheid. De PO-Raad heeft dit model geconsulteerd bij de achterban en voorgelegd aan de ledenvergadering. Binnen de sector is er draagvlak voor dit model als toekomstig perspectief. Tegelijkertijd zijn de herverdeeleffecten van dit model voor de sector een groot punt van zorg. Komende periode ga ik met de PO-Raad bekijken of en op welke manier deze effecten kunnen worden gemitigeerd.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker